

教育财政与教育资助研究

高等教育转移支付理论与实证研究

陈 上 仁, 李 兵

(厦门大学 高等教育研究所, 福建 厦门 361005)

摘 要: 本文从我国实施分税制后各地政府对其所属高校的财政投入现状与投资能力出发, 为了逐步缩小因各地财力发展失衡而导致地方高等教育事业日渐增大的差距, 在建立科学与规范的高等教育财政转移支付理论的同时, 结合我国国情设计了高等教育财政转移支付方案, 并进行了模拟转移支付与结果分析。

关键词: 高等教育; 转移支付; 理论; 实证

中图分类号: F08; G40—054 文献标识码: A 文章编号: 1003—4870(2002)03—0034—05

一、问题的提出

20 世纪 80 年代初, 伴随着我国财政体制的改革, 高等教育财政拨款制度也作了相应的改革。中央财政只负责中央部属高等院校的经费, 地方所属院校的经费主要由地方供给。

1994 年 1 月 1 日, 我国实行分税制, 标志着中央和地方政府事权和财权的划分。由于市场经济发展的非均衡性, 事权相同的地方政府未必能获得等量的财权。因此, 不同地区的政府对所属高校的财政供给及其供给的能力已经出现相当的差距。

1998 年高校毕业生分配制度的改革, 使得越来越多的大学毕业生前往经济较为发达的地区就业。虽然, 当前大学已实行成本分担, 但大多数省属高校 60% 以上的生均经费由各地财政支付。也就是说, 相当一部分省

的高等教育投入由于大学毕业生的就业已无偿转移到发达省份或地区。

由于历史的原因, 高等院校的布局, 特别是部分当时各部委所属高校的布局, 在经济不发达省份占有相当的比例, 这部分高校在 20 世纪 90 年代末期我国高等教育管理体制变革过程中, 已基本上划转给所在的省或地区, 虽暂时实行中央和地方共建, 但过渡期满后, 人事和财政均归地方负责, 这将使不发达省份的高等教育财政更加艰难。因此, 建立科学、规范的高等教育转移支付是一个亟待解决的现实问题。

二、建立科学、规范的高等教育转移支付的理论依据

首先, 公共经济理论认为由于地方公共或准公共产品具有溢出效应, 因此, 在地方财政职能中, 通常很难做到把公共或准公共产

收稿日期: 2002—04—27

作者简介: 陈上仁, 李兵, 厦门大学高等教育研究所 2001 级博士生。

品的受益范围只限定在边界之内,也就是说,收益会溢出边界,从而使本地区以外的一部分人受益。如果仅仅根据地方居民得到的利益征税,这部分外溢的公共产品资金来源就会不足,因为地方政府会把资源配置减少到其最佳受益状态的水平,而这一举措易使地方政府对公共或准公共产品的策略发生某种程度的扭曲和偏差,这种扭曲性政策的存在,影响着区域性公共或准公共产品的提供和地区及相关地区居民的利益。对此,理论上的解决办法是由上级政府提供补助(财政转移支付),即对具有外溢性的公共或准公共产品提供进行内在化的适应调节,这是一种较为有效的干预方式。

首先,高等教育是准公共产品,每年大多数毕业生都流向经济发达地区就业,不仅使发达地区节省了大量各类人才培养的财政开支,而且推动了这些地区的经济发展,国家从这些人力资本转移后对发达地区所产生的经济效益中比以前获得了更多的财政收入。但长期以来,若生源流出省得不到适当的成本补偿,这些地方政府对高等教育投入的积极性及投资的能力将会受到某种程度的挫伤,地方高等教育的发展和高等教育质量将难以从教育财政投入得到根本的保证。

其次,从财政学角度看,高等教育转移支付,有助于实现不同地区间高等教育的均衡发展。因为,市场经济的非均衡发展,必然决定不同地区的税基有差距。而地方政府要发展或至少提供与原来水平和规模等同的公共或准公共产品,依靠原来的财政收入显然不可能。因此,若地方政府得不到上级政府补助,就必然提高地方主要税源即财产税的税率或增设更多的行政收费项目,以此来扩大政府财政收入。然而,由于制度原因以及地方税率的刚性,个人所得税和流通税会与通货膨胀率同时攀升。所以,在经济落后和税源有限的情况下,地方政府通过增税提高高等教育财政投入,显然不是筹资的理想和可行的渠道,因为加重企业和居民负担的背后

易引起通货膨胀,导致经济衰退而造成社会动荡。而与落后地区相比,发达地区财政资金的边际效用却是递减的。实际上,发达地区更易得到其它地区高等教育准公共产品的溢出效应,因为发达地区凭借工资待遇和工作环境吸引来自其它地区的许多大学毕业生,他们帮助推动和促进了发达地区的经济发展,而中央财政也从这些经济发达地区获得了更大的收益。但是,发达和落后地区之间无法自动形成高等教育财政转移支付。因此,“中央政府有必要利用财政再分配手段,把来源于经济发达地区的一定量的财力横向转移到比较贫困和落后的地区”,^[1]这一策略既有利于不同地区共享公共或准公共产品的溢出效应,实现利益共享,又有利于减轻地方财政负担,以防地方税率可能发生恶性膨胀,稳定地方经济,起到“一石二鸟”的功效。

三、国外高等教育转移支付

高等教育转移支付受国家的政治、经济、财政及高等教育管理制度的影响。

1. 美国联邦政府的高等教育转移支付

美国是一个分权制国家,政府对高等教育的管理权主要在州一级,联邦政府主要通过财政资助和教育立法对美国高等教育的发展施加影响。为了均衡因市场经济发展的差距导致各地高等教育发展失衡,在长期的实践中,联邦政府非常重视高等教育转移支付,而且转移支付主要通过各种形式的资助方式予以实现。从1995年美国高等教育年报来看,转移支付给公立高校的总量占高校经费来源的10.7%左右,私立学校14.9%左右。

2. 日本高等教育转移支付

日本大学有国立、公立和私立之别。国立大学经费由文部省拨付,公立大学经费由地方政府拨款,国家给予补助,私立大学经费由学校法人提供,国家和地方政府给予补助。特别是公立大学经费主要靠地方政府财政拨款,“但由于各地经济发展水平不同,也会产

生教育机会和教育条件的不均衡。为了消除地区差别和教育不平等现象以及减轻地方财政负担,日本政府制定了国家负担财政补助和地方交付税金制度,即从地方交付税金中提取一定比例的经费用于高等教育,这是保证公立大学财源的有效措施之一”,^[4] 实质是日本政府对下实施教育转移支付政策。

归结起来,美、日两国政府对地方高等教育都实施教育转移支付,高等教育转移支付目的相同,但各国的具体情况不同,转移支付形式各异。

四、高等教育转移支付方案的设计

1. 方案设计的目的

高等教育转移支付的目的主要是使那些经过自己财政努力的地区,但因经济发展水平及财力所限,影响了对其所属高校公共财政投入,通过中央政府的补助,使地方高等教育生均公用经费达到最低标准,以便充分利用各地高等教育的资源,使不同地区的居民享受高等教育的机会和所受高等教育的质量大致相等。同时,高等教育转移支付又要有利于引导和调动地方政府投资高等教育的积极性。

2. 方案设计的原则

(1) 效率优先,兼顾公平原则

中央财政对地方高等教育转移支付时,应在公平考虑各地政府财政努力程度均等的情况下,确因财力有限,其财政实际投入能力不能达到最低标准时才能得到补助。高等教育转移支付不是使全国地方高等教育财政水平平均等。此外,高等教育是准公共产品,至少目前具有选择性,即并非人人都能上大学,因而,确定转移支付时,应先考虑地方对转移支付资金的使用效率。

(2) 缩小发展差距原则

转移支付主要是在中央和地方的共同努力下,以逐步缩小不同地区因高等教育投入差距产生高等教育发展差距为目标,而不是

搞高等教育财政平均主义。

(3) 公平、公正、科学与规范原则

为了确保高等教育转移支付公平、公正、科学与规范,应采用因素法求解调整系数,利用调整系数,选择合理的公式计算转移支付资金数量。

限于篇幅,本文只讨论高等教育均衡性转移支付,政策性转移或专项转移在本文暂不讨论。

3. 高等教育均衡性转移支付设计的基本思路

首先,考虑以全国地方高校生均公用经费作为最低标准,因各地经济发展不均衡,故应求解各地最低标准调整系数,以便换算出各地财政应承担的生均公用经费最低投入。该调整系数的确定应与地方政府教育投入的努力程度和地方经济发展水平相结合。考虑因素主要包括各省教育投入占本级财政支出比例,人均GDP,在此基础上,用全国地方高校生均公用经费乘该调整系数即得该地政府应承担的高校生均公用经费最低投入标准。

其次,确定在现有的财政能力下,地方政府财政投入是否有能力达到应承担的生均公用经费最低投入。政府间财力差异也可体现在成本差异上,故可通过求解成本差异调整系数,来测算各地政府客观上是否有财力达到生均公用经费最低投入线。该差异系数考虑因素经回归分析后,主要选择:高校财政供养人口,高校教职工工资差异及地区性差异。用全国地方高校生均公用经费乘各地成本差异系数即得该地政府在教育财政投入全国平均努力程度以及现有财力下,实际所能支付的生均公用经费,与该省高等教育财政本应支付的生均公用经费最低标准相比较,确定转移支付对象和生均公用经费转移支付数量。最后用生均转移支付数量乘该省在校大学生数即得应向该省转移的高等教育财政资金总量。

4. 具体测算步骤和计算方式

(1) 算各地应承担的生均公用经费最低标准

记号注释: B= 生均公用经费最低标准; X= 全国地方高校生均公用经费; D= 最低标准调整系数; S_{GDP} = 某省人均 GDP; Q_{GDP} = 全国人均 GDP; T_i = 某省教育投入占本级财政支出比例; T= 全国教育投入均值。计算公式: $D=S_{GDP}/Q_{GDP}+T_i/T$; $B=X \cdot D$

(2) 测算各地财力客观能承担的生均公用经费

记号注释: Z= 能承担的实际公用生均经费; K= 高校财政供养人口系数; M= 高校教职工工资差异系数; J= 地区差异系数; N_i = 各省高校教师数; N= 全国高校教师数; P_i = 各省生师比; P= 全国平均生师比; F_i = 各省在校大学生数; G_i = 各省高校教职工人均工资; G= 全国高校教职工人均工资; C_i = 各省人均财力; C= 全国人均财力; Y= 成本差异调整系数。计算公式: $K=N_i \cdot P_i/N \cdot P$; $M=G_i/G$; $J=C_i/C$; $Y=K+M+J$; $Z=X \cdot Y$; 当 $Y-D < 0$ 时, 需转移支付人均支付量为: $(D-Y) \cdot X$

五、高等教育转移支付模拟与结果分析

采用《2000 年中国税务年鉴》、《2000 年中国教育经费统计年鉴》、《2000 年中国教育年鉴》、《2000 年中国统计年鉴》、《2000 年中国人口统计年鉴》的相关数据进行模拟转移支付与结果分析。其中: $X=4786.65$ 元/人; $Q_{GDP}=6534$ 元/人; $T=11.6\%$; $N=42.4$ 万/人; $G=11683.00$ 元/人; $C=521.17$ 元/人; $P=9.7:1$ 。

模拟结果 1: 测算各省财政应承担的生均公用经费最低标准(见下表)。

项目 地区	S_{GDP}/Q_{GDP}	T_i/T	D	$B=X \cdot D$
北 京	3.01	1.05	4.06	19433.80
天 津	2.42	1.17	3.59	17184.07
河 北	1.06	0.66	1.72	8233.04

山 西	0.73	1.09	1.82	8711.70
内 蒙 古	0.83	0.48	1.31	6270.51
辽 宁	1.56	0.91	2.47	11823.02
吉 林	0.98	0.80	1.78	8520.24
黑 龙 江	1.21	0.64	1.85	8855.30
上 海	4.70	1.02	5.72	27379.64
江 苏	1.68	2.05	3.73	17854.21
浙 江	1.84	1.41	3.25	15556.61
安 徽	0.72	0.58	1.30	6222.65
福 建	1.66	1.01	2.67	12780.36
江 西	0.73	0.95	1.68	8084.57
山 东	1.31	1.82	3.13	14982.21
河 南	0.74	1.27	2.01	9621.17
湖 北	0.99	1.82	2.81	13450.49
湖 南	0.78	0.70	1.48	7084.24
广 东	1.78	0.55	2.33	11152.89
广 西	0.64	0.91	1.55	7419.31
海 南	0.97	0.67	1.64	7850.11
重 庆	0.74	1.78	2.52	12062.36
四 川	0.68	0.63	1.31	6270.51
贵 州	0.39	0.65	1.04	4978.12
云 南	0.71	0.77	1.48	7084.24
西 藏	0.65	2.46	3.11	14886.48
陕 西	0.65	1.19	1.84	8807.44
甘 肃	0.57	0.58	1.15	5504.65
青 海	0.67	0.54	1.21	5791.85
宁 夏	0.68	0.68	1.36	6509.84
新 疆	1.01	0.60	1.61	7706.51

模拟结果 2: 测算在现有财力下, 各地财政在全国平均努力程度时, 实际能承担的生均公用经费, 以确定转移支付对象及人均转移支付差额(见下表)。

项目 地区	K	M	J	Y	$Z=Y \cdot X$ (元)	$Y-D$
北 京	0.11	1.25	12.32	13.74	65768.57	9.68
天 津	0.02	1.21	5.18	6.41	30682.43	2.82
河 北	0.04	0.80	1.02	1.86	8903.17	0.14
山 西	0.02	0.76	1.02	1.80	8615.97	-0.02
内 蒙 古	0.01	0.38	1.04	1.43	6844.91	0.12
辽 宁	0.06	0.84	2.26	3.16	15125.81	0.69
吉 林	0.03	0.91	1.21	2.15	10291.30	0.37
黑 龙 江	0.04	0.88	1.66	2.58	12349.56	0.73
上 海	0.05	1.81	16.1	17.96	85968.23	12.24
江 苏	0.08	1.03	1.73	2.84	13594.09	-0.09
浙 江	0.03	1.54	2.22	3.79	18141.40	0.54
安 徽	0.03	0.93	0.71	1.67	7993.71	0.37
福 建	0.02	1.12	1.69	2.83	13546.22	0.16
江 西	0.03	0.77	0.57	1.37	6557.71	-0.31
山 东	0.05	1.17	1.38	2.6	12445.29	-0.53
河 南	0.04	0.64	0.64	1.32	6318.38	-0.69

湖 北	0.06	1.11	0.91	2.08	9956.23	-0.73
湖 南	0.05	0.86	0.64	1.55	7419.31	0.07
广 东	0.05	1.32	3.62	4.99	23885.38	2.66
广 西	0.02	0.94	0.66	1.62	7754.37	0.07
海 南	0.004	1.33	0.99	2.324	11124.37	0.684
重 庆	0.02	0.97	0.82	1.81	8863.84	-0.71
四 川	0.04	0.97	0.76	1.77	8472.37	0.46
贵 州	0.01	0.77	0.63	1.41	6749.18	0.37
云 南	0.02	0.75	1.99	2.76	13211.15	1.28
西 藏	0.001	1.56	0.55	2.111	10104.62	-0.999
陕 西	0.04	0.99	0.83	1.86	8903.17	0.02
甘 肃	0.02	0.85	0.71	1.58	7562.91	0.43
青 海	0.002	0.71	0.87	1.582	4572.48	0.372
宁 夏	0.004	0.96	1.00	1.964	9400.98	0.604
新 疆	0.02	0.87	1.34	2.23	10674.23	0.02

模拟结果 3: 2000 年中央应向部分省高等教育转移支付的资金数量(见下表)。

地 区	Y-D	Y-D ·X (元/人)	Y-D ·X·Fi (元)
山 西	-0.02	95.733	5522070.91
江 苏	-0.85	4068.65	1339269383.00
江 西	-0.31	1483.86	162119124.30
山 东	-0.53	2536.92	537989402.50
河 南	-0.69	3302.79	599178950.60
湖 北	-0.73	3494.25	888004235.30
重 庆	-0.71	3398.52	328191677.90
西 藏	-0.999	4781.86	25099983.14
合 计			3885374825.65(元)

模拟结果分析: 高等教育转移支付总额为 38.854 亿元, 受援省份为山西、江苏、江西、山东、河南、湖北、重庆、西藏。其中有些经济较好地区如: 江苏、山东及直辖市重庆位于其中可能有些意外。实际上, 从他们的教育投入占本级财政投入比例看, 均名列全国前矛, 显见这些地区的政府投资教育的努力程度与积极性。而部分省份, 教育投入占本

级财政的开支较低, 政府投资教育的努力程度尚有较大的潜力, 因其财力尚能承受相应的教育投入故未获转移支付补助。若地方政府投资高等教育处于被动地位, 即使对其已实施转移支付, 资金未必有较高的使用效率, 或许还会助长依赖心态。

依本文设计的转移支付方案, 在 2000 年, 内蒙古的教育投入只要从 5.62% 增加到 6.96%, 安徽省由 6.57% 增加到 11.02%, 贵州由 7.54% 增加到 11.83%, 甘肃由 6.69% 增加到 11.7%, 青海由 6.27% 增加到 10.4% 均可获得均衡性转移支付资金资助。因此, 本方案具有引导和鼓励地方政府投资高等教育的积极性, 以便在自身努力为主的条件下, 通过上级政府的适当资助, 共同发展地方高等教育事业。

模拟结果显示: 该方案基本能实现方案设计时所制定的高等教育转移支付目的。

参 考 文 献

[1] 杜放. 政府间财政转移支付制度理论与实践[M] . 北京: 中国财政经济出版社. 2001 年.

[2] 陈国良. 教育财政国际比较[M] . 北京: 高等教育出版社, 2001. 87.

[3] 财政部预算司. 中国过渡期财政转移支付[M] . 北京: 中国财政经济出版社. 1999.

[4] 刘小明. 财政转移支付制度研究[M] . 北京: 中央财政经济出版社, 2001.

(本文是在 鄢大光 教授的悉心指导下完成的, 谨致谢意!)

责任编辑 肖利宏